

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГРОШОВОГО ОБІГУ В УКРАЇНІ

ВІНИЦЬКИЙ Віктор Олександрович - аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-4421-2775>

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.71404/EP.2026.1.68>

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, запропоновано авторське визначення поняття адміністративно-правові інструменти діяльності Національного банку України як суб'єкта фінансово-правового регулювання грошового обігу в Україні. Виділено коло відповідних інструментів, до яких віднесено: нормотворчі; дозвольно-реєстраційні; контрольно-наглядові; та інструменти адміністративного примусу.

Ключові слова: інструменти, правові інструменти, адміністративно-правові інструменти, Національний банк, фінансово-правове регулювання.

Постановка проблеми

Стабільність грошового обігу є однією із ключових передумов ефективного функціонування економіки та забезпечення фінансової безпеки держави. У цьому контексті особливе місце належить Національному банку України, який виступає центральним банком держави та наділений широкими повноваженнями у сфері регулювання грошово-кредитних відносин. Його діяльність спрямована на забезпечення стабільності національної валюти, організацію грошового обігу та реалізацію монетарної політики. Водночас ефективність виконання Національним банком України своїх завдань та функцій у відповідній сфері значною мірою залежить від застосування відповідних адміністративно-правових інструментів діяльності, через які реалізуються його владні повноваження. Саме дослідженню

останніх і буде присвячено дане наукове дослідження.

Стан дослідження проблеми

Окремі проблемні аспекти, пов'язані із діяльністю Національного банку України, у своїх наукових працях розглядали: Г.С. Буга, О.П. Гетьманець, Н.В. Зражевська, Л.В. Конопатська, М.І. Крупка, С.М. Кушнеренко, І.С. Науменко, О.Ю. Орзул, А.І. Щетинін, О.В. Яремчук та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, в науковій літературі недостатньо опрацьованим залишається питання адміністративно-правових інструментів здійснення діяльності НБУ як суб'єкта фінансово-правового регулювання грошового обігу в Україні.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає у тому, щоб розкрити сутність та коло адміністративно-правових інструментів діяльності Національного банку України як суб'єкта фінансово-правового регулювання грошового обігу в Україні. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: з'ясувати сутність категорії інструмент з точки зору права взагалі, а також адміністративного права, зокрема; виділити коло відповідних інструментів та надати їм характеристику.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті обумовлена тим, що в ній дістав подальшого опрацювання

теоретичний підхід щодо визначення поняття та кола адміністративно-правових інструментів діяльності Національного банку України як суб'єкта фінансово-правового регулювання грошового обігу в Україні.

Виклад основного матеріалу

Починаючи наукове дослідження доцільно визначитись із сутністю поняття «інструмент». У найбільш загальному розміні останній являє собою засіб або спосіб, що використовується суб'єктом для досягнення визначеної мети чи реалізації поставлених завдань у відповідній сфері діяльності. В теорії управління інструменти – це засоби, що використовуються суб'єктом управління для реалізації цілей, завдань та функцій управлінської діяльності. Вони є одним із складових елементів змісту управлінської діяльності органів публічної влади, підприємств, установ та організацій [1, с.92].

М.С. Зайцева акцентує увагу на тому, що у загальному вигляді правовий інструмент це закріплені у праві форми, способи та засоби цілеспрямованого впливу суб'єкта права на суспільні відносини, який реалізується за допомогою певного методу і тягне юридично значущі наслідки. Таке розуміння є універсальним для різних галузей права, оскільки дозволяє охопити і норми, і процедури, і акти застосування права, не зводячи інструмент ані до абстрактної норми, ані до органу чи ресурсу. Ключовим у цьому визначенні є те, що інструмент завжди пов'язаний із діяльністю, адже він не існує автономно, а проявляється лише в процесі реалізації повноважень [2]. І.В. Патерило вказує, що інструмент у праві, як правило, ототожнюється з теоретико-правовими конструкціями, спрямованими на регулювання конкретних суспільних відносин. Відповідно до точки зору згаданого вище автора, інструментом правового регулювання є цінності права, як увесь арсенал, увесь спектр правових феноменів різних рівнів, що відокремлюються та розглядаються не лише з позицій одних лише потреб юридичної практики, а й з позицій їх функціонального призначення, тобто тих рис, які характеризують їх, як інструменти вирішення за їх допомогою економічних, політичних чи соціальних завдань [3].

Отже, правовий інструмент – це передбачений нормами права засіб юридичного впливу, за допомогою якого забезпечується регулювання суспільних відносин, реалізація прав і обов'язків суб'єктів, а також досягнення визначених правових цілей. Своєї специфіки правові інструменти набувають з точки зору галузі адміністративного права. Так, авторський колектив підручника «Адміністративне право» за редакцією В. Галунька та О. Правотворової вказують, що інструмент публічного адміністрування може бути визначений як зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах суворої відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного для публічного адміністрування результату та характеризується такими ознаками: а) є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації; б) відображає правову динаміку публічного адміністрування; в) залежить від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації; г) зумовлений реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації; д) його вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найбільш ефективний варіант діяльності [4, с. 143-144]. О. В. Фелик вказує, що адміністративно-правові інструменти – це зовнішній вираз адміністративної діяльності органів публічного управління, що має безпосередній вплив на суспільні процеси й використовується для досягнення публічних інтересів, реалізації політики держави та забезпечення правопорядку на її території. Крім визначеного, автор акцентує на динаміці розвитку змісту цієї категорії, адже перелік інструментів може змінюватися залежно від потреб суспільства й держави в певний період часу, що дає змогу адміністративним органам ефективно та правильно реагувати на виклики часу, такі як кризи, війни або інші надзвичайні ситуації [5, с. 48–49].

Таким чином, наведені вище позиції вчених дають змогу дійти до висновку, що адміністративно-правові інструменти ді-

яльності Національного банку України як суб'єкта фінансово-правового регулювання грошового обігу в Україні, слід розуміти як закріплені нормами чинного законодавства правових інструментів та засоби реалізації владних повноважень, за допомогою яких НБУ забезпечує організацію, регулювання та контроль грошового обігу, а також стабільність національної грошової одиниці, зокрема, та функціонування всієї фінансової системи держави, загалом.

Законом України «Про Національний банк України» закріплено, що НБУ проводить грошово-кредитну політику шляхом застосування таких інструментів: 1) визначення та регулювання норм обов'язкових резервів для банків; 2) процентна політика; 3) рефінансування банків; 4) валютні інтервенції (купівля-продаж валютних цінностей на валютних ринках); 5) операції з цінними паперами (крім цінних паперів, що підтверджують корпоративні права), у тому числі з казначейськими зобов'язаннями, на відкритому ринку; 6) регулювання імпорту та експорту капіталу; 7) запровадження на строк до шести місяців вимоги щодо обов'язкового продажу частини надходжень в іноземній валюті; 8) зміна строків розрахунків за операціями з експорту та імпорту товарів; 9) емісія власних боргових зобов'язань та операції з ними; 10) операції з деривативними фінансовими інструментами [6]. Разом із тим, вказаний вище набір інструментів лише опосередковано стосується діяльності Національного банку України як суб'єкта фінансово-правового регулювання грошового обігу, а також, переважно, має виключно фінансовий характер.

А відтак, як вбачається, до адміністративно-правових інструментів діяльності Національного банку України як суб'єкта фінансово-правового регулювання грошового обігу найбільш доцільно віднести наступні:

- нормотворчі інструменти (нормотворча діяльність). І.М. Вороніна акцентує увагу на тому, що нормотворча діяльність – це особлива форма діяльності компетентних суб'єктів нормотворчості з підготовки, розробки, прийняття та офіційного оприлюднення норм права, яка заснована на

пізнанні об'єктивних соціальних потреб та інтересів суспільства. Нормотворчість вимагає вивчення розвитку реальних зв'язків між різними явищами, що беруть участь у формуванні права і здійснюють перехід від матеріальних факторів до свідомості та від неї правових норм. В свою чергу аксіологічний вимір надає можливості щодо нового розуміння змісту нормотворчої діяльності, котра спрямована на створення умов для реалізації національних так і всезагальних інтересів [7]. Таким чином, нормотворчість Національного банку України є ключовим адміністративно-правовим інструментом реалізації його функцій як центрального банку держави та спеціального суб'єкта фінансово-правового регулювання грошового обігу. Вона полягає у виданні обов'язкових до виконання нормативно-правових актів, що регламентують організацію та функціонування грошово-кредитної системи, визначають правила здійснення банківських операцій, встановлюють порядок грошового обігу, валютного регулювання та нагляду за фінансовими установами. Через нормотворчу діяльність Національний банк забезпечує стабільність національної валюти, впливає на інфляційні процеси, координує діяльність банківської системи та формує правові засади монетарної політики. Особливістю цієї діяльності є її підзаконний, але водночас владний характер, оскільки нормативні акти Національного банку приймаються в межах його компетенції, визначеної законодавством, і мають імперативну силу для банків, інших фінансових установ, а в окремих випадках - і для суб'єктів господарювання та фізичних осіб;

- дозвільно-реєстраційні інструменти (ліцензування банків та небанківських фінансових установ, реєстрація платіжних систем і їх учасників). Так, дозвіл – це документ, виданий спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань державного експортного контролю, який надає суб'єкту здійснення міжнародних передач товарів право на експорт чи імпорт товарів [8, с.860]. Відповідно до статті 33 ЗУ «Про Національний банк України», НБУ для забезпечення організації готівкового грошового обігу здійснює: контроль за ве-

денням касових операцій банками та юридичними особами, які отримали ліцензію на здійснення операцій з готівкою; визначення вимог до технічного стану і організації охорони приміщень банків, їх відокремлених підрозділів, а також небанківських фінансових установ та операторів поштового зв'язку, які отримали ліцензію Національного банку на здійснення валютних операцій та/або ліцензію на надання фінансових платіжних послуг, та юридичних осіб, які отримали ліцензію на здійснення операцій з готівкою, та здійснюють діяльність з оброблення та зберігання готівки [6]. Крім того, Національний банк у визначеному ним порядку має право проводити перевірки банків та інших юридичних осіб, які отримали ліцензію на здійснення операцій з готівкою, щодо дотримання ними вимог нормативно-правових актів Національного банку з питань порядку ведення касових операцій, інкасації коштів та перевезення валютних цінностей, організації охорони приміщень [6]. Отже, зміст дозвільно-реєстраційних інструментів діяльності Національного банку України полягає у здійсненні процедур ліцензування, надання дозволів та проведення реєстраційних дій щодо банків, небанківських фінансових установ, платіжних систем та інших учасників фінансового ринку, що забезпечує впорядкований і контрольований доступ до діяльності, пов'язаної з рухом грошових коштів. Через застосування цих інструментів НБУ встановлює вимоги до учасників ринку, перевіряє їх відповідність законодавчим критеріям, оцінює фінансову стійкість, ділову репутацію та здатність дотримуватися регуляторних стандартів, що безпосередньо впливає на стабільність грошового обігу. А відтак, дозвільно-реєстраційні процедури забезпечують не тільки формальний допуск суб'єктів до фінансового ринку, а й у забезпеченні постійного правового зв'язку між регулятором і учасниками фінансових правовідносин. У такий спосіб дозвільно-реєстраційні процедури інтегруються в загальний механізм фінансово-правового регулювання, забезпечуючи не лише первинний відбір учасників ринку, але й основу для здійснення контролю за їх діяльністю;

- контрольно-наглядові інструменти. Взагалі, нагляд і контроль - це самостійний, специфічний вид державної діяльності, який повинен забезпечити виконання закону та його верховенство в усіх сферах життєдіяльності суспільства, він здійснюється від імені держави, репрезентує і захищає суспільні інтереси та інтереси фізичних і юридичних осіб [9]. ЗУ «Про Національний банк України» визначено, що банківський нагляд – система контролю та активних впорядкованих дій Національного банку України, спрямованих на забезпечення дотримання банками та іншими особами, стосовно яких Національний банк України здійснює наглядову діяльність законодавства України і встановлених нормативів, з метою забезпечення стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників та кредиторів банку. В свою чергу контроль за проведенням грошово-кредитної політики – це щорічне оцінювання узгодженості реалізації Національним банком України грошово-кредитної політики з досягненням у середньостроковій перспективі інфляційних цілей, визначених Основними засадами грошово-кредитної політики, з урахуванням поточного і прогнозованого економічного та фінансового розвитку України та світу з метою виконання Національним банком України своєї основної функції [6]. Отже, контрольно-наглядові інструменти НБУ характеризують ту частину його повноважень, яка пов'язана із безпосереднім втручанням у діяльність учасників фінансового ринку у разі відхилення від встановлених правил грошового обігу. На відміну від нормотворчості чи дозвільних процедур, ці інструменти проявляються у процесі постійної перевірки фактичної діяльності банків та інших фінансових установ, коли оцінюється не лише формальна відповідність вимогам, а й реальний стан їх операцій, ліквідності, ризиковості та здатності виконувати свої зобов'язання. Зміст такої діяльності полягає у поєднанні аналітики та владного реагування: Національний банк отримує й обробляє інформацію про діяльність піднаглядних суб'єктів, співвідносить її з установленними нормативами, після чого приймає індивідуальні рішення щодо необхід-

ності коригування їх поведінки. Це можуть бути як м'які форми впливу, спрямовані на усунення виявлених відхилень, так і більш жорсткі рішення, які безпосередньо обмежують можливість здійснення окремих операцій або продовження діяльності загалом.

- інструменти адміністративного примусу. Останній проявляється як специфічний інструмент впливу НБУ на учасників фінансового ринку, що застосовується у випадках порушення встановлених правил грошового обігу або виникнення загроз для стабільності банківської системи. Його особливість полягає у тому, що він не зводиться лише до покарання, а виконує функцію оперативного коригування поведінки піднаглядних суб'єктів у межах публічно-правових відносин, де Національний банк виступає носієм владних повноважень. Такий вплив має імперативний характер і реалізується незалежно від волі адресата, оскільки ґрунтується на законодавчо визначеній компетенції регулятора. Зміст адміністративного примусу в цій сфері розкривається через застосування НБУ індивідуальних заходів впливу, які прямо зачіпають правовий статус фінансових установ або обмежують їхню діяльність.

Висновки

Підбиваючи підсумки представленої підрозділу дисертаційного дослідження слід узагальнити, що діяльність НБУ, як суб'єкта фінансово-правового регулювання грошового обігу, реалізується через цілісну систему адміністративно-правових інструментів, які відрізняються за своїм змістом, формами прояву та характером впливу, але функціонують у тісному взаємозв'язку. Так, нормотворчість забезпечує формування обов'язкових правил поведінки у сфері грошового обігу, дозвольно-реєстраційні механізми визначають порядок доступу учасників до фінансового ринку, контрольно-наглядові інструменти дозволяють оцінювати реальний стан дотримання встановлених вимог, а адміністративний примус гарантує їх фактичне виконання через можливість владного втручання у разі порушень.

Література

1. Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання. Ужгород: Закарпатський державний університет. 2007. 204 с.

2. Зайцева М. С. Поняття та особливості адміністративно-правових інструментів забезпечення правосуддя в Україні. Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття : тези доп. учасників X Міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 25 травня 2025 р.) / Наук.-дослід. ін-т публ. політики і соц. наук. Харків, 2025. С. 170–172.

3. Патерило І.В. Право як ціннісна категорія : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І.В. Патерило. К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2006. 20 с.

4. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. та ін. / за заг. ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.

5. Фелик О. В. Сутність інструментів публічного адміністрування в Україні. Право і суспільство. 2024. № 4. С. 44–50

6. Про Національний банк України / Закон України від 20.05.1999 № 679-XIV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14/conv#Text>

7. Вороніна І. М. Аксіологічний аспект нормотворчої діяльності. Юридичні науки: проблеми та перспективи: матеріали III міжн. наук.-практ. конф. (м. Київ, 22–23 трав. 2015 р.). Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2015. С. 12–15

8. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. 3-тє вид., переробл. та доповн. / За ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. К.: Атіка, 2005. 1064 с.

9. Конституційно-правові засади становлення української державності / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данильян та ін.; За ред. акад. НАН України В. Я. Тація, акад. АПрН України Ю. М. Тодики. Х.: Право, 2003. 328 с.

АНОТАЦІЯ

Встановлено, що адміністративно-правові інструменти діяльності Національного банку України як суб'єкта фінансово-правового регулювання грошового обігу в Україні, слід розуміти як закріплені нормами чинного законодавства правових інструментів та засобів реалізації владних повноважень, за допомогою яких НБУ забезпечує організацію, регулювання та контроль грошового обігу, а також стабільність національної грошової одиниці, зокрема, та функціонування всієї фінансової системи держави, загалом

З'ясовано, що нормотворчість Національного банку України виступає ключовим адміністративно-правовим інструментом реалізації його функцій як центрального банку держави та спеціального суб'єкта фінансово-правового регулювання грошового обігу. Вона полягає у виданні обов'язкових до виконання нормативно-правових актів, що регламентують організацію та функціонування грошово-кредитної системи, визначають правила здійснення банківських операцій, встановлюють порядок грошового обігу, валютного регулювання та нагляду за фінансовими установами. Через нормотворчу діяльність Національний банк забезпечує стабільність національної валюти, впливає на інфляційні процеси, координує діяльність банківської системи та формує правові засади монетарної політики.

Аргументовано, що зміст дозвільно-реєстраційних інструментів діяльності Національного банку України полягає у здійсненні процедур ліцензування, надання дозволів та проведення реєстраційних дій щодо банків, небанківських фінансових установ, платіжних систем та інших учасників фінансового ринку, що забезпечує впорядкований і контрольований доступ до діяльності, пов'язаної з рухом грошових коштів. Через застосування цих інструментів НБУ встановлює вимоги до учасників ринку, перевіряє їх відповідність законодавчим критеріям, оцінює фінансову стійкість, ділову репутацію та здатність дотримуватися регуляторних стандартів, що безпосередньо впливає на стабільність грошового обігу. А відтак, дозвільно-реєстраційні процедури забезпечують не тільки формальний допуск суб'єктів до фінансового ринку, а й у забезпеченні постійного правового зв'язку між регулятором і учасниками фінансових правовідносин.

Ключові слова: інструменти, правові інструменти, адміністративно-правові інструменти, Національний банк, фінансово-правове регулювання.

SUMMARY

It has been established that the administrative and legal instruments of the activities of the National Bank of Ukraine as a subject of financial and legal regulation of monetary circulation in Ukraine should be understood as enshrined in the norms of current legislation of legal instruments and means of exercising authority, with the help of which the NBU ensures the organization, regulation and control of monetary circulation, as well as the stability of the national currency, in particular, and the functioning of the entire financial system of the state, in general.

It has been found that the rulemaking of the National Bank of Ukraine is a key administrative and legal instrument for the implementation of its functions as the central bank of the state and a special subject of financial and legal regulation of monetary circulation. It consists in issuing mandatory regulatory and legal acts that regulate the organization and functioning of the monetary system, determine the rules for conducting banking operations, establish the procedure for monetary circulation, currency regulation and supervision of financial institutions. Through its regulatory activities, the National Bank ensures the stability of the national currency, influences inflationary processes, coordinates the activities of the banking system and forms the legal framework of monetary policy.

It is argued that the content of the licensing and registration instruments of the National Bank of Ukraine consists in carrying out licensing procedures, granting permits and conducting registration actions for banks, non-bank financial institutions, payment systems and other financial market participants, which ensures orderly and controlled access to activities related to the movement of funds. Through the use of these instruments, the NBU establishes requirements for market participants, checks their compliance with legislative criteria, assesses financial stability, business reputation and ability to comply with regulatory standards, which directly affects the stability of monetary circulation. Thus, licensing and registration procedures ensure not only the formal admission of entities to the financial market, but also ensure a permanent legal connection between the regulator and participants in financial legal relations.

Keywords: instruments, legal instruments, administrative and legal instruments, National Bank, financial and legal regulation.